คอลัมน์ คิดเป็นเห็นต่าง: ดัชนีคอร์รัปชั่นกับการปฏิรูประบบราชการ - โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559

ชัยณรงค์ อินทรมีทรัพย์ กรรมการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

เจตนารมณ์ของดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชั่น (Corruption Perception Index หรือ CPI) เพื่อสะท้อนการใช้อำนาจรัฐของระบบราชการทั้งข้าราชการ ทหาร ตำรวจ นักการเมือง และกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ กระบวนการยุติธรรม กระบวนการเลือกตั้ง ฯลฯ

ดังนั้น การติดสินบน (Bribery) จึงหมายถึงการใช้อำนาจรัฐถูกบิดเบือน โดยสิทธิประโยชน์ที่ผู้ใช้ดุลยพินิจได้รับ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง อันเป็น งบประมาณหลักของระบบราชการมักถูกบิดเบือนจากผลประโยชน์สูงสุดที่สาธารณชนควรได้รับ มาเป็นของกลุ่มผู้มีอำนาจรัฐรวมกับฝ่ายเอกชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ

ในประเทศไทยการติดสินบนน่าจะเป็นเรื่องสำคัญกว่าการทุจริต คอร์รัปชั่นอื่นๆ ซึ่งมีมากมาย เพราะนักวิชาการสามารถคำนวณความเสียหายเป็นตัวเงินที่แสดงให้สาธารณชนเห็นประจักษ์ได้ โดยธนาคารโลกได้ประเมินความสูญเสียของการติดสินบนในประเทศต่างๆ ไว้ และเป็นข้อมูลสำคัญในการประเมิน CPI ของประเทศต่างๆ และเป็นข้อมูลเชิงปริมาณ ที่สามารถใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์คำนวณความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับข้อมูลอื่นๆ ของประเทศ เช่น GDP, งบประมาณรายปี ฯลฯ นำไปสู่ข้อสรุปที่ชัดเจนและนำไปกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ของประเทศได้

จากข้อมูลเชิงปริมาณดังกล่าว สามารถเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบราชการที่ตรงประเด็นกว่าแนวคิดต่างๆ ที่เคยเชื่อถือและปฏิบัติมา ซึ่งตามที่ปรากฏในรายงานของนักวิชาการ สภาผู้แทนราษฎร กรรมการปฏิรูประบบราชการคณะต่างๆ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายฉบับ รวมทั้งรายงานของ ก.พ.ร. ฯลฯ ดังนี้

1.จากฐานข้อมูลขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติย้อนหลัง 17 ปี แสดงให้เห็นว่าคะแนน CPI ของประเทศไทยอยู่ในช่วงต่ำมาก (คะแนนอยู่ระหว่าง 30-38 จากคะแนนเต็ม 100) และไม่เคยยกระดับเหนือช่วง 30-39 คะแนนเลย ไม่ว่าจะมีการรณรงค์มากมายเพียงไรจากทุกภาคส่วน น่าจะสะท้อนการรับรู้ (Perception) ของหน่วยงานทั้งหมดที่นำมาใช้ประเมิน (มีตั้งแต่ 8-9-10 และ 11 หน่วยงาน) ว่า การติดสินบนในประเทศไทยผูกพันเป็นเนื้อเดียวกับระบบราชการไทย จนทำให้การรับรู้ของกลุ่มต่างๆ ที่นำมาใช้ประเมินมีความสอดคล้องกัน ทั้งด้านปริมาณและจิตวิทยา และในทางเดียวกันคือต่ำมาก เมื่อเทียบกับคะแนน 100 ซึ่งมีหลายสิบประเทศที่ได้คะแนน 60-70-80 และ 90 ขึ้นไป ในกัน ทั้งด้านปริมาณและจิตวิทยา และในทางเดียวกันคือต่ำมาก เมื่อเทียบกับคะแนน 100 ซึ่งมีหลายสิบประเทศที่ได้คะแนน 60-70-80 และ 90 ขึ้นไป ในขณะที่กลุ่มคะแนน 30 มีจำนวนมากถึง 47 ประเทศ ที่ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพสงคราม ยากจน ด้อยพัฒนาในทวีปแอฟริกา ฯลฯ

2.ความคล้ายคลึงกันของกลุ่มประเทศทั้ง 47 ประเทศที่ช่วงคะแนนต่ำ 30-39 คะแนนนั้น มักจะเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบเผด็จการรูปแบบต่างๆ ซึ่งสะท้อนการใช้อำนาจของภาครัฐทั้งข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และนักการเมือง เกี่ยวกับการติดสินบน เพราะเป็นเงินจากงบประมาณของประเทศ หรือเงินกู้จากต่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย ฯลฯ ที่สามารถตรวจสอบได้ชัดเจนกว่าการทุจริตคอร์รัปชั่นด้านอื่นๆ

3.จุดตายที่กลุ่มประเทศในข้อ 2 มีร่วมกันคือ ขนาดของภาครัฐที่ใหญ่โตมโหฬาร เมื่อเทียบกับประเทศที่ได้คะแนนช่วง 60-70-80-90 ขึ้นไป ที่มักจะมีขนาดของภาครัฐน้อยกว่ามาก (ข้อมูลของ OECD พอจะใช้สะท้อนได้ อาทิ ประเทศที่เจริญแล้วใช้งบประมาณเพื่อค่าใช้จ่ายบุคลากรภาครัฐประมาณ ร้อยละ 14-25 ขณะที่ประเทศไทยและอีก 47 ประเทศในกลุ่มคะแนนช่วง 30 มักจะใช้งบบุคลากรสูงถึงร้อยละ 30-40-50 และสูงกว่า (โดยมักจะแอบซ่อนไว้ในรูปแบบต่างๆ เพื่อสาธารณชนจะได้ไม่ตกใจ)

ประเทศไทยถ้าใช้ข้อมูลจากระบบ GFMIS ที่ทันสมัยและตามนิยามของกรมบัญชีกลาง เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรภาครัฐจำนวนกว่าร้อยรายการ น่าจะเกินร้อยละ 50 ของงบประมาณมาตั้งแต่ 2-3 ปีก่อน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งๆ ที่ในงบบุคลากรซึ่งแสดง แนวโน้มลดลงต่ำกว่าร้อยละ 30 อย่างชัดเจน แต่เพราะไปปรากฏในยอดของกลุ่มงบประมาณอื่นๆ เช่น งบกลาง งบดำเนินการ ฯลฯ โดยเฉพาะการจ่ายบำเหน็จบำนาญที่มิได้คำนวณความรับผิดชอบรวมทั้งหมดไว้ตามหลักการของการคำนวณค่าใช้จ่ายในอนาคตของระบบบำเหน็จบำนาญ ดังนั้นรัฐบาล สภา ผู้แทนฯ รวมทั้งสาธารณชนจะไม่มีโอกาสทราบความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในเวลา 10-20 ปีข้างหน้า

ระบบบำเหน็จบำนาญของข้าราชการไทยอาจจะประสบปัญหารุนแรงมากคือ ต้องตัดลงร้อยละ 30-40-50-60 ดังเช่นปรากฏในประเทศกรีซขณะนี้ ความน่าสังเวชที่รุนแรงเมื่อได้เห็นอดีตข้าราชการบำนาญอายุ 70-80-90 ปี ต้องดำรงชีพอย่างอดมื้อกินมื้อในกรุงเอเธนส์ เพราะบำนาญถูกตัดลงกว่าร้อยละ 50 มาเป็นเวลาหลายปี

สรุป อานิสงส์ที่สำคัญของคะแนน CPI สำหรับประเทศไทยในวันนี้คือ การส่งสัญญาณให้ปฏิรูประบบราชการให้เหลือเฉพาะภาระกำกับดูแล (Regulators) และการให้บริการที่ต้องใช้อำนาจรัฐ เช่น กระบวนการยุติธรรม การป้องกันประเทศ ฯลฯ งานอื่นๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข บริการ สาธารณะอื่นๆ ต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบอย่างด่วนที่สุด เพื่อให้ระบบราชการไทยมี Right Sizing คือ ประมาณ 6-7 แสนอัตรา แทนจำนวนกว่า 2 ล้านอัตราที่เป็นอยู่ในขณะนี้

หน่วยงานหลักของระบบราชการ อาทิ ก.พ. ก.พ.ร. สภาพัฒน์ สำนัก งบประมาณ ฯลฯ ควรรีบดำเนินการอย่างมีบูรณาการในรัฐบาลยุคนี้ ที่จะสามารถผลักดันให้ข้าราชการบำนาญปัจจุบัน 5-6 แสนคน และจะเพิ่มเป็นล้านๆ คนในอนาคต ไม่ต้องเจอชะตากรรมอย่างที่ประเทศกรีซประสบอยู่